

## INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

El *Good Neighbor Environmental Board* (GNEB, o Consejo Ambiental del Buen Vecino), o Consejo, es un comité consultivo para el Presidente y el Congreso de los Estados Unidos que fue creado por la Iniciativa para el Acta de las Américas de 1992 y es administrado por la *U.S. Environmental Protection Agency* (EPA, o Agencia de Protección Ambiental de los EUA) para que brinde asesoría sobre cuestiones ambientales y de desarrollo sustentable a lo largo de la frontera EUA-México. El Consejo, que consta de 25 miembros, está integrada por representantes de los gobiernos federales, tribales, estatales y locales, organizaciones no gubernamentales (ONG), el sector científico, organizaciones privadas y la comunidad.

En la reunión del GNEB, en junio de 1999, la EPA se acercó al Consejo para explorar la posibilidad de que desarrollaran una evaluación independiente del Programa Frontera XXI para el presente reporte de avances, el cual se desarrolló porque el período de planificación de cinco años está por terminar y más o menos coincide con el final de las administraciones de los Presidentes Clinton y Zedillo en Estados Unidos y México, respectivamente. La razón expuesta por la EPA para esta solicitud fue garantizar que existiera una entidad externa para evaluar de qué manera las actividades del Programa Frontera XXI se dirigen hacia el cumplimiento y medición de las metas del programa. El GNEB estuvo de acuerdo en que la inclusión de su evaluación independiente del Programa Frontera XXI aumentaría la utilidad del reporte.

La presente evaluación de Frontera XXI realizada por el GNEB fue elaborado por el Consejo. La EPA estuvo de acuerdo en incorporarla al reporte de avances como una addenda, sin editarla. El objetivo del Consejo fue, en parte, evaluar los compromisos de recursos y el avance hacia los objetivos de Frontera XXI, sobre una base política. El Consejo no cuenta con el tiempo ni los recursos suficientes para examinar y evaluar la información cuantitativa recopilada por el Programa Frontera XXI como

un todo; por lo tanto, hemos decidido enfocarnos a la misión, a la meta y a las tres estrategias descritas en el *Documento Marco del Programa Frontera XXI Mexico Estados Unidos de 1996 (Documento Marco)*.

El Consejo pone mucho énfasis en las condiciones y actividades transfronterizas debido a los fuertes lazos y relaciones binacionales que caracterizan a la región fronteriza EUA-México. Sin embargo, antes de hacer esto, mencionamos que bajo su prerrogativa, el GNEB cubre esos asuntos dentro del territorio de los Estados Unidos y no pretende sugerir acciones que deban ser emprendidas por México. Dicho lo anterior, debemos cumplir con nuestra obligación de informar al Presidente y al Congreso de los impactos ambientales transfronterizos en el territorio estadounidense, así como sus orígenes y causas, ya que es directamente pertinente al gasto, en México, de dólares recaudados por impuestos de EUA a través de subsidios y otros programas. Cualquiera de nuestras observaciones sobre México en este informe se basa en las conversaciones sostenidas con nuestra

contraparte mexicana, el Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable de la Región 1, y de acuerdo con su evaluación de Frontera XXI, la cual se preparó de forma paralela a la nuestra.

Con su representación diversa, el GNEB puede aplicar un amplio entendimiento de las cuestiones ambientales y de infraestructura de la frontera de EUA-México. Como cuerpo guiado por consenso y con numerosas perspectivas, los puntos de vista del Consejo son a veces bastante diversos. Con base en el espíritu de inclusión, en esta evaluación se comunican los puntos de vista dispares, junto con los puntos de consenso general.

### Misión de Frontera XXI:

"Lograr un medio ambiente limpio, proteger la salud pública y los recursos naturales, así como fomentar un desarrollo sustentable a lo largo de la frontera EUA-México".

## ADDENDA

1

### Evaluación del Programa Frontera XXI Realizada por el GNEB

<sup>1</sup> El GNEB agradece al subcomité de anteproyectos por el trabajo realizado con en este documento: Irasema Coronado, Plácido dos Santos, Judith Espinosa y Mark Spalding. Ciertas partes de este texto están tomadas del capítulo "Asuntos Gubernamentales bajo los Acuerdos Ambientales Laterales del TLC", del libro de Mark Spalding *Integración Económica y Medio Ambiente Fronterizo*, que será publicado por el Directorio de la Universidad de California a principio del año 2000.

**Meta de Frontera XXI:**

- Promover el Desarrollo Sustentable
- Estrategias de Frontera XXI:
  - Garantizar la participación pública
  - Fortalecer la capacidad de las instituciones y descentralizar la gestión ambiental
  - Garantizar la cooperación entre las instituciones

**ANTECEDENTES DE FRONTERA XXI**

En 1983, los Estados Unidos y México firmaron el Acuerdo Ambiental Fronterizo (*Acuerdo de La Paz*), el cual se enfocó en la promoción de esfuerzos en cooperación para atender los problemas ambientales a lo largo de la frontera de EUA-México. En este acuerdo se define el área fronteriza como la región situada en 100 kilómetros a cada lado de los límites internacionales. El acuerdo también establece que Estados Unidos y México "cooperarán en el campo de la protección ambiental en el área fronteriza sobre las bases de igualdad, reciprocidad y beneficio mutuo".

El Programa Frontera XXI (Frontera XXI o programa) es un plan binacional para atender los problemas ambientales a lo largo de la frontera EUA-México. Ambos países adoptaron el Programa Frontera XXI con la publicación del *Documento Marco* de Frontera XXI, fechado en octubre de 1996. El programa es el más reciente de una serie de pasos diseñados para promover la cooperación binacional en cuestiones ambientales a lo largo de la frontera EUA-México; se creó conforme al *Acuerdo de La Paz* y se basa en su estructura de grupos de trabajo. El programa es la continuación del *Integrated Border Environmental Plan* (IBEP, o Plan Ambiental Fronterizo Integrado), que se extendió de 1992 a 1994. La EPA funciona como la agencia directora de Estados Unidos para el Programa Frontera XXI. El equivalente de la EPA en México es la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP). Otras muchas entidades estadounidenses están identificadas en el *Documento Marco* como agencias involucradas en el Programa Frontera XXI, pero parece que han tenido papeles menores en la implantación real del mismo. Entre estas agencias están, sin ser las únicas, el *State Department* (Departamento del Estado) y el *U.S.*

*Department of Agriculture* (Departamento de Agricultura de EUA) y el *President's Council on Environmental Quality* (Consejo del Presidente para la Calidad Ambiental) (Anexo 3 del *Documento Marco* de Frontera XXI). El *Department of the Interior* (Departamento del Interior) funciona como la agencia federal directora para las actividades de recursos naturales del programa, y el *Department of Health and Human Services* (Departamento de Salud y Servicios Humanos) dirige, junto con la EPA, las actividades de salud ambiental.

Dentro de Frontera XXI se reconocen los siguientes nueve grupos de trabajo binacionales:

- **AIRE**
- **AGUA**
- **RESIDUOS PELIGROSOS Y SÓLIDOS**
- **PREVENCIÓN DE CONTINGENCIAS Y RESPUESTA A EMERGENCIAS**
- **PREVENCIÓN DE LA CONTAMINACIÓN**
- **COOPERACIÓN LA APLICACIÓN DE LA LEY**
- **SALUD AMBIENTAL\***
- **RECURSOS DE INFORMACIÓN AMBIENTAL\***
- **RECURSOS NATURALES\***

\* Los primeros seis de estos grupos de trabajo fueron inicialmente autorizados en el *Acuerdo de La Paz*. Los marcados con asterisco fueron creados dentro de Frontera XXI.

**PERSPECTIVA DEL GNEB**

El Programa Frontera XXI ha sido objeto de cierta controversia como resultado de malos entendidos y de un deseo por buscar definiciones precisas, que a veces son evasivas; incluso la naturaleza del programa ha sido mal entendida por muchos. Por medio de esta evaluación se identifican y exploran varias de las ambigüedades del programa. El Consejo aprovecha esta oportunidad para presentar su punto de vista colectivo del Programa Frontera XXI, a fin de establecer el contexto de esta evaluación.

El Programa Frontera XXI es un mecanismo de coordinación entre los Estados Unidos y México. El programa no establece nuevas autoridades reguladoras para ninguna de las dependencias involucradas. En realidad, no forma parte del paquete del TLC que incluyó

la creación de la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (COCEF) y del Banco de Desarrollo Norteamericano (BDAN). Sin embargo, debido a que Frontera XXI se presentó después de que se finalizó el paquete de él, cuando se estaban iniciando las instituciones ambientales del TLC, el trabajo fue influido por la teoría del desarrollo sustentable y representa una evolución y refinamiento de los esfuerzos binacionales previos para atender cuestiones ambientales y de recursos naturales entre los Estados Unidos y México.

El Programa Frontera XXI es un esfuerzo binacional e innovador que reúne a las distintas entidades federales, estadounidenses y mexicanas, responsables del medio ambiente compartido en la frontera. La intención es promover los esfuerzos de cooperación hacia el desarrollo sustentable, mediante la protección de la salud humana y del medio ambiente, así como el manejo adecuado de los recursos naturales propios de cada país.

Aun cuando se emprenden numerosos proyectos ambientales, de salud ambiental y de recursos naturales a lo largo de toda la frontera, no existe una prueba decisiva que ayude a definir lo que está bajo la coordinación de Frontera XXI. Consecuentemente, a veces no está claro si los esfuerzos de las instituciones ambientales del TLC, tales como la *Commission for Environmental Cooperation* (CEC, o Comisión para la Cooperación Ambiental), la COCEF y el BDAN u otras instituciones enfocadas a la frontera, como el *Southwestern Center for Environmental Research and Policy* (SCERP, o Centro de Investigación y Política Ambiental del Suroeste) y la Fundación México-Estados Unidos para la Ciencia (FUMEC), encajan en el marco de Frontera XXI y, como tales, son parte del programa. Aun el mismo GNEB se identifica como componente de Frontera XXI en el *Documento Marco* (página I.9), sin embargo, la función precisa del Consejo, como parte de Frontera XXI, en el mejor de los casos ha sido ambigua hasta ahora.

El *Documento Marco* de Frontera XXI indica que el GNEB cumple con un papel para el desarrollo de los Planes de Implantación Anuales de Frontera XXI (página I.8), pero formalmente nunca se ha solicitado al Consejo información sobre ellos durante su desarrollo, aun cuando los planes hayan sido desarrollados para los años de

1996 a 1998. Esta evaluación fue la primera petición formal de información al Consejo desde sus comentarios sobre el marco de trabajo y los planes de trabajo originales de Frontera XXI. También hacemos notar que no se ha desarrollado un Plan de Implantación para 1999, aun cuando el año estaba prácticamente por terminar en el momento de escribir este informe (diciembre de 1999). Dicho lo anterior, el Consejo reconoce que el Programa Frontera XXI siempre pudo hacer, y de hecho lo hizo, recomendaciones sobre lo anterior en sus informes anuales al Presidente y al Congreso.

Los miembros del Consejo ven un gran potencial en la colaboración continua con el cuerpo consultivo similar de México, llamado Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable de la Región 1 (CCDS).<sup>2</sup> Sin embargo, muchos miembros del GNEB no estaban enterados de que el propósito de su reunión anual con el CCDS está establecido en el *Documento Marco*, el cual establece que, por lo menos una vez al año, los dos consejos consultivos convocarán a una reunión con consejo para evaluar el avance del programa (*Documento Marco*, página II.2). Parte de esta ambigüedad puede atribuirse al hecho de que los miembros del Consejo cambiaron considerablemente durante 1999. La experiencia apunta a oportunidades y a la gran necesidad de esfuerzos coordinados continuos entre los participantes y los observadores de Frontera XXI. La solicitud de la EPA para la contribución del GNEB en este informe de Frontera XXI es un paso muy positivo porque este papel ya estaba previsto y establecido expresamente en el *Documento Marco* de trabajo de Frontera XXI (página I.8) y nosotros convenimos en que dicho papel es adecuado.

La ambigüedad entre los participantes de Frontera XXI ha contribuido a que surjan sospechas y dudas entre algunos miembros del público y representantes de algunos de los gobiernos locales. Los esfuerzos para tener alcance público son vitales para combatir las interpretaciones erróneas de los objetivos y estrategias del programa, aunque persistan algunas ambigüedades de definición. En su esencia, el Programa Frontera XXI parece implantar el control y la prevención de la contaminación para proteger la salud pública y el medio ambiente en el escenario transfronterizo EUA-México.

<sup>2</sup> Debe observarse que el GNEB y el CCDS no son precisamente compatibles, ya que tienen diferentes enfoques geográficos y diferentes socios.

Actualmente, los esfuerzos en cuanto a recursos naturales son también un componente del Programa Frontera XXI. Dichos esfuerzos son anteriores a Frontera XXI y, en gran medida, son independientes de las funciones básicas de control y prevención de la contaminación del programa, no obstante el manejo del suministro de agua.

Una perspectiva alternativa, anticipada por algunos de los miembros de la EPA, describe al Programa Frontera XXI como un programa de infraestructura del agua y de la conservación y salud ambiental. Esta última interpretación incluiría a los recursos naturales como una parte integral del programa, pero no queda claro cómo encajaría dentro de esta estructura la aplicación de la ley en cooperación, que es uno de los nueve grupos de trabajo. Otra perspectiva sostiene que los recursos naturales se incorporaron a Frontera XXI porque la información recibida del público reflejaba el deseo de que así fuera. El hecho de que haya desacuerdo sobre los componentes esenciales del programa, refuerza el sentido de ambigüedad de lo que el programa implica, particularmente debido a que la meta declarada del programa es promover el desarrollo sustentable.

La salud ambiental está ligada más directamente a los otros aspectos del Programa Frontera XXI relacionados con la contaminación, dado que las actividades pueden directa o indirectamente reducir las exposiciones a riesgos de la salud humana. Por esta razón, el Grupo de Trabajo de Salud Ambiental ha pedido trabajar estrechamente con otros grupos, por ejemplo, con el Grupo de Trabajo de Aire.

Los problemas ambientales fronterizos, independientemente del lugar en donde se originen, afectan considerablemente a las comunidades y a los ecosistemas en ambos lados de la frontera. Frontera XXI respeta los derechos soberanos de los Estados Unidos y México para administrar sus recursos de acuerdo con sus propias políticas, y garantizar que tales actividades no dañen el medio ambiente del país vecino.

## AVANCES DE LAS ESTRATEGIAS DE FRONTERA XXI

### Garantizar la Participación Pública

A la fecha, los grupos de trabajo de Frontera XXI han incluido a representantes de los gobiernos federales y estatales. Recientemente, han aumentado estas representaciones mediante la formalización de lugares en la mesa de discusiones para los gobiernos locales y tribales. Esto aún omite a la sociedad civil (especialmente a las ONG ambientales) y al sector privado. En cuanto a éste último grupo, nos preocupa que la EPA y la SEMARNAP hayan hecho poco esfuerzo por integrar eficazmente al sector privado fronterizo esto incluye, pero no se limita, a las entidades industriales.

El esfuerzo para lograr el alcance público es una actividad relativamente nueva para algunas de las partes involucradas en Frontera XXI. Se ha realizado con diferentes grados de éxito y efectividad a lo largo de toda la frontera de EUA-México. Se ha dado un paso considerable hacia adelante mediante la incorporación que los gobiernos federales han hecho, de las oportunidades de obtener información del público dentro de los grupos de trabajo, los subgrupos y las reuniones anuales, de alto nivel, de los coordinadores nacionales de Frontera XXI. Los grupos de trabajo, los subgrupos y las reuniones de coordinadores nacionales son vehículos apropiados para incorporar la información del público al programa. Sin embargo, es decepcionante ver que algunas reuniones de grupos de trabajo tienen una difusión mínima, excluyendo intencionalmente al público, o se organizan precipitadamente en ciudades bastante alejadas de la región fronteriza, a las que lógicamente el público no puede asistir, o que de hecho no se reúnen nunca salvo en la reunión anual de coordinadores nacionales. En un sentido general, ambos gobiernos federales deberían ser felicitados por los avances logrados desde el inicio del Programa Frontera XXI. Sin embargo, no se ha logrado una transparencia completa, la cual es necesaria para incorporar realmente al público en este programa.<sup>3</sup>

El establecimiento de oficinas fronterizas de la EPA en San Diego, El Paso y Brownsville está ayudando

<sup>3</sup> Para algunos miembros del GNEB, esta preocupación existe desde hace tiempo y ha sido objeto de un esfuerzo considerable para solucionarla. En particular, algunos consideran exhaustiva la actividad de la EPA por alcanzar una amplia muestra representativa de interesados y del público y piensan que en el nivel técnico hay una participación importante de las ONG y de otras fuentes bien informadas.

considerablemente con las necesidades de lograr un alcance público. Sin embargo, los esfuerzos para tener este alcance deberán desarrollarse e implementarse en coordinación estrecha con los gobiernos tribales, estatales y locales, así como con las organizaciones de la sociedad civil, que generalmente tienen vínculos más arraigados con los residentes de las comunidades fronterizas. Las oficinas han adoptado un acercamiento positivo al establecer sus propios "talleres" o "reuniones a puerta abierta", pero deberán realizar más en las comunidades fronterizas, fuera de las bases de operación de las oficinas. Asimismo, deberán realizarse mayores esfuerzos para identificar y utilizar los foros disponibles de la localidad, que incluyen desde reuniones del Comité Ambiental Municipal hasta las del Club Rotario local. La EPA deberá considerar la preparación de un plan conciso anual para fomentar el alcance público, que describa los eventos de esta naturaleza de Frontera XXI previstos para el próximo año en los Estados Unidos.

La EPA también deberá reconocer y aprovechar el gran valor de los medios locales para transmitir sus mensajes sobre el medio ambiente fronterizo. Los periódicos, la televisión y el radio están subutilizados, pero son potencialmente aliados clave en los esfuerzos para cambiar comportamientos y aumentar la conciencia del público sobre los problemas ambientales. La búsqueda exitosa de una cobertura con publicidad frecuentemente requiere de esfuerzo personal y de interacción en el ámbito local. La sola generación de boletines de prensa o de Consejos en los medios a menudo es insuficiente para obtener una cobertura positiva en los medios. En consecuencia, se hace necesaria una interacción con los representantes estatales y de la comunidad para llamar la atención hacia los problemas mundiales reales y hacia los avances que se están logrando. Aunque esto deberá llevarse a cabo cuidadosamente y en conjunción con los funcionarios locales, las oficinas de alcance de la EPA deberán desarrollar e implementar planes de alcance por medios publicitarios dirigidos a las comunidades fronterizas de los Estados Unidos. Los esfuerzos para lograr el alcance también deberán emprenderse con enfoques bilingües, binacionales y de sensibilidad de clase que consideren que muchos residentes de la frontera no tienen acceso a la tecnología avanzada de las comunicaciones, como el

correo electrónico. También deberá tenerse en cuenta que muchos residentes de las comunidades fronterizas de los EUA dependen mucho de los medios de publicidad mexicanos para recibir información transmitida en español. Por lo tanto, los esfuerzos para lograr un alcance deberán orientarse más hacia las condiciones locales, enfatizando más la importancia de integrar a los representantes de los gobiernos locales en el diseño y realización de estos esfuerzos de alcance público.

Un esfuerzo de enfoque adicional deberá hacerse a lo largo de la frontera EUA-México para conocer los comentarios del público y proporcionarle la información relacionada con los planes y los avances. Durante el desarrollo del *Documento Marco* de Frontera XXI, la EPA realizó esfuerzos para integrar la información de los gobiernos estatales y locales, así como cierta información de la sociedad civil. Sin embargo, el genuino alcance público prácticamente no se ha dado en el desarrollo de los Planes de Implantación Anuales de Frontera XXI. Debido a que éstos son esencialmente los planes detallados de acción para los proyectos y actividades que se realizarán durante períodos de dos años, deberán organizarse oportunidades para obtener información del público en la región fronteriza para proporcionar a los residentes informes de avances y al mismo tiempo pedirles sugerencias para actividades futuras. Esto deberá llegar también a los indígenas norteamericanos, una vez que se haya realizado la colaboración necesaria con los gobiernos tribales.

Al parecer, el nuevo Grupo de Trabajo de Recursos de Información Ambiental se ha desarrollado adecuadamente y cuenta con el potencial para marcar una diferencia en la divulgación de la información ambiental. Como tal, este grupo de trabajo multimedia tiene una labor difícil, pero crucial para lograr que Frontera XXI sea un esfuerzo multidisciplinario y de publicidad cruzada efectivo. A este respecto existe la necesidad de una mayor interconexión entre los grupos de trabajo (es decir, Aire, Salud, Agua, etc.). Parte de lo anterior ya está en camino, pero los nuevos Grupo de Trabajo de Recursos de Información Ambiental y Grupo de Trabajo de Salud Ambiental pueden y deben jugar un papel vital para lograr que esto sea una realidad.

Los grupos de trabajo también deberán hacer más énfasis en los esfuerzos de educación ambiental a través de toda la región fronteriza. Invertir en las generaciones futuras y promover la educación ambiental a todos los niveles, ayudará a las comunidades fronterizas a desarrollar habilidades técnicas a largo plazo y fomentará el interés y el conocimiento necesarios para atender los problemas locales.

La EPA y la SEMARNAP han acordado que la naturaleza de los documentos de Frontera XXI sea binacional. Consecuentemente, se han desarrollado con información de ambas naciones, incorporando ostensiblemente información pública y gubernamental subnacional. Dado que están sujetas a aprobación binacional, se presentan numerosas complejidades logísticas, entre ellas, el desarrollo de un texto aceptable binacionalmente, trabajar dentro de marcos de tiempo binacionales, llevar a cabo traducciones fieles y, finalmente, aprobar los informes en su totalidad. Estas complejidades binacionales tienden a empantanar la producción de informes y a crear una gran cantidad de trabajo al personal de la agencia. Como consecuencia desafortunada, con frecuencia se ignora el alcance público o se relega a una prioridad menor en el mundo de fechas límite que son dictadas por los gobiernos centrales de cada país. Sin embargo, como una de las tres estrategias fundamentales del Programa Frontera XXI, ambos gobiernos federales deberán hacer más para incorporar totalmente a su público en el desarrollo de estos informes.

Se ha dicho que el Programa Frontera XXI tiene motivos ocultos, por ejemplo, la entrega de la soberanía nacional de la región fronteriza a las Naciones Unidas, o la búsqueda de un "nuevo orden mundial". Estas acusaciones son evidentemente falsas, sin embargo, han persistido durante años en ciertos círculos de las comunidades fronterizas. Su prominencia en declaraciones de figuras públicas, es en gran medida un artefacto de esfuerzos inadecuados para alcanzar a la gente, con objeto de desacreditar tales descripciones falsas del Programa Frontera XXI. Llegar al público para describir los problemas ambientales de la región fronteriza e identificar los esfuerzos específicos locales para atender estos problemas es vital para contrarrestar estas declaraciones sin fundamento. Un resultado de esto, particularmente triste, fue la completa

falta de participación de todos los estados fronterizos en Frontera XXI, hasta la ejecución del documento de los *Bases de Coordinación* a mediados de 1999.

### **Crear Capacidad Institucional y Descentralizar la Gestión Ambiental**

El GNEB percibe que la estrategia de descentralización del Programa Frontera XXI está dirigida principalmente a las operaciones gubernamentales de México. Es importante declarar esto debido a algunas ambigüedades observadas con relación a este tema en el *Documento Marco* de Frontera XXI. El siguiente párrafo aclara la naturaleza de la confusión en torno al tema de la descentralización en dicho documento.

El Apéndice 5 del *Documento Marco* de Frontera XXI, llamado "Descentralización y Fortalecimiento Estatal y Municipal en México, en el contexto de Frontera XXI," es una estrategia federal propuesta para la descentralización en México. Algunas partes del texto de este apéndice no fueron escritas con claridad suficiente y provocaron varios malos entendidos serios entre las entidades gubernamentales de los Estados Unidos. Por ejemplo, el apéndice dice que "en términos de asuntos del agua, las leyes de los estados fronterizos son considerablemente obsoletas." Y agrega que "bajo Frontera XXI, se revisarán las legislaciones existentes para dar mayor autoridad legal a los administradores estatales y locales. Específicamente, se establecerá un nuevo marco de trabajo legal para cada entidad gubernamental fronteriza" (*Documento Marco*, Apéndice 5.8.). Dicho lenguaje generó una profunda preocupación entre los representantes gubernamentales estatales y locales en los Estados Unidos, ya que el texto no indicaba, con suficiente claridad y énfasis, que esto se contemplaba en México, pero no en los Estados Unidos. Por lo tanto, este lenguaje parecía estar en conflicto con la naturaleza voluntaria del Programa Frontera XXI, descrita en términos de un esfuerzo que no crea nuevas autoridades reguladoras. El problema dentro de los Estados Unidos fue más de claridad que de intención. Para evitar este tipo de problemas en el futuro, la EPA deberá proporcionar ocasiones oportunas para la revisión y los comentarios por parte de las agencias ambientales estatales y municipales. Las personas que elaboran los textos preliminares deberán reconocer

siempre la gran importancia de enfatizar lo que se quiere decir en el contexto binacional y lo que se refiere a Estados Unidos o a México.

A través de Frontera XXI y en una forma más general, el gobierno federal de México ha expresado el compromiso de descentralizar las autoridades reguladoras a los niveles estatales y locales. El avance ha ido en aumento, pero la declaración de este objetivo en el Programa Frontera XXI es, en sí mismo, un desarrollo muy positivo. Un mayor movimiento hacia la descentralización en México ayudaría a pasar la toma de decisiones al nivel de gobierno más cercano a las comunidades afectadas y redundaría en una mayor paridad con las agencias ambientales estatales de los Estados Unidos. Sin embargo, por diversas razones, sectores del gobierno mexicano y algunas instituciones binacionales se han resistido a este objetivo.

Actualmente, la autoridad reguladora de México para la gestión ambiental está centralizada principalmente a nivel federal. Por razones institucionales, las agencias federales mexicanas históricamente han enfocado su interacción con las agencias federales estadounidenses y han limitado su interacción con las agencias estatales. Con la adopción de Frontera XXI, las agencias mexicanas han reconocido y aceptado las fuertes autoridades a nivel estatal en Estados Unidos, lo cual ha llevado al desarrollo de importantes vínculos funcionales entre las agencias ambientales estatales y sus contrapartes federales mexicanas. Por ejemplo, a través del Subgrupo de Aplicación de Leyes de Frontera XXI, los estados de Arizona, California y Texas han desarrollado importantes relaciones operacionales con la Procuraduría Federal de Protección Ambiental (PROFEPA), permitiendo de esta manera que los estados de EUA interactúen respecto a varios asuntos específicos con implicaciones transfronterizas. Se han establecido importantes vínculos similares con otras agencias federales mexicanas, responsables de otros aspectos de la gestión ambiental.

Como una de las tres estrategias de Frontera XXI es "fortalecer las instituciones y descentralizar la gestión ambiental," el Consejo aprovecha esta oportunidad para abordar esta área clave. Sin embargo, antes de hacerlo, hacemos notar nuevamente que bajo su prerrogativa, el GNEB proporciona Consejo al Presidente y al Congreso

sobre asuntos dentro del territorio de los Estados Unidos y no intenta sugerir acciones que deba llevar a cabo México. Dicho lo anterior, deseamos informar al Presidente y al Congreso sobre los impactos ambientales transfronterizos en territorio estadounidense, así como sus orígenes y causas, de manera que el proceso de asignación de Estados Unidos esté bien informado para cualquier decisión que se tome sobre subsidios y otros tipos de asistencia ofrecidas a los vecinos.

Los sistemas de administración financiera y de toma de decisiones en México están altamente centralizados, con el poder y los recursos ubicados en la Ciudad de México. Dicha estructura centralizada tiene una profunda importancia en cuanto a cómo y cuándo se abordan los problemas ambientales transfronterizos y, por lo tanto, ha generado mucho interés y discusiones entre el GNEB y el CCDS. Definitivamente, durante el período del Programa Frontera XXI se ha logrado un avance en México, pero éste no ha incluido la descentralización financiera, que es vital si se busca la descentralización de una manera significativa. Los estados mexicanos han aceptado con prontitud las nuevas autoridades, con la esperanza de que seguiría la capacitación y el financiamiento, pero el avance ha sido lento.

El Proceso de *Transboundary Environmental Impact Assessment* (TEIA, o Evaluación de Impacto Ambiental Transfronterizo) puede finalmente ser una víctima del problema de la descentralización. Uno de los acuerdos paralelos del TLC creó la *Commission for Environmental Cooperation* (CEC, o Comisión para la Cooperación Ambiental), con sede en Montreal. A la CEC se le encargó colocar los cimientos para un acuerdo trilateral entre Estados Unidos, México y Canadá, para dar aviso gubernamental transfronterizo siempre que un proyecto propuesto pueda ocasionar un considerable daño ambiental transfronterizo al país vecino. Aun cuando la CEC hizo un trabajo excelente en la planeación y preparación fundamentales del texto preliminar para las negociaciones, rápidamente las pláticas trilaterales se encontraron enmarañadas en las cuestiones de permisos o licencias ambientales sujetos a aprobación a niveles subnacionales (es decir, tribales, estatales y locales). La estructura gubernamental centralizada en México pareció estar en desacuerdo con el sistema descentralizado de

gobierno que existe en EUA y Canadá. Los sistemas de gobierno, fundamentalmente diferentes, provocaron desacuerdos que todavía no han sido resueltos, a pesar de años de negociaciones federales. Parece que Canadá y EUA finalmente pueden desarrollar un acuerdo de TEIA bilateral, mientras que un acuerdo similar para la frontera EUA-México puede ser evasivo. De hecho, el esfuerzo por adherirse a un mecanismo de aviso centralizado para que un acuerdo de TEIA funcione desde los estados hacia el gobierno federal, como lo propusieron algunos representantes federales, solamente perpetuaría el sistema centralizado que actualmente existe.

El manejo de las reservas de agua y las cuestiones de la calidad de este recurso en la región fronteriza también han estado notablemente centralizados con la estructura actual de la Comisión Internacional de Límites y Agua (CILA), cuyos esfuerzos algunas veces se describen como que están bajo la tutela de Frontera XXI. Aun cuando las secciones de Estados Unidos y México de la CILA han avanzado algo en el intento de incorporar información de los involucrados con intereses en la frontera para su planeación de la infraestructura fronteriza de acuerdo con los criterios de la COCEF, el mecanismo de la CILA, por sí mismo, permanece altamente centralizado. Esto puede ejemplificarse mejor con el papel que desempeña la organización como único conducto oficial para compartir información relacionada con el agua entre las partes en los dos países. Los diferentes campos de acción de las actividades realizadas por la CILA y el Grupo de Trabajo de Agua de Frontera XXI siguen sin aclararse después de tres años de la existencia del programa.

Sin embargo, los esfuerzos de la COCEF y del BDAN, mediante su trabajo para fortalecer las instituciones en las comunidades locales, han hecho una contribución considerable hacia las metas de descentralización descritas en el Programa Frontera XXI. Ambos gobiernos federales habrán de reconocer y alentar esfuerzos como el Programa de Desarrollo Institucional del BDAN.

### **Garantizar la Cooperación entre las Instituciones**

Numerosas agencias e instituciones académicas están llevando a cabo monitoreo, investigación y planificación de infraestructura ambientales, así como la planificación

de control de contaminación a lo largo de la frontera. El Programa Frontera XXI es un mecanismo de coordinación establecido para ayudar a facilitar e integrar estos esfuerzos con actividades relacionadas, tales como estudios sobre salud ambiental. Las Reuniones Anuales de los Coordinadores Nacionales de Frontera XXI brindan oportunidades sobresalientes para la interacción con nuestras contrapartes mexicanas. Sin embargo, la coordinación y la comunicación generales entre los estados y otros participantes del Programa Frontera XXI algunas veces se quedan cortas respecto de las necesidades reales.

La EPA, la SEMARNAP y las instituciones ambientales de los estados fronterizos, cuatro de EUA y seis de México, han firmado un documento de *Bases de Coordinación* para el Programa Frontera XXI. Este acuerdo se originó debido a los intereses estatales que no habían sido incorporados adecuadamente dentro del programa. El reclamo de los estados de procedimientos operativos estándar o de estándares de actuación mínimos para los grupos de trabajo de Frontera XXI, evolucionó en el documento de *Bases de Coordinación*. Este documento establece expectativas mutuas de cooperación interinstitucional y la incorporación de participantes subnacionales dentro del Programa Frontera XXI. Se diseñó para que otras entidades estatales puedan también llevar a la práctica el documento y llegar a ser participantes del programa oficialmente reconocidos. La EPA ha manifestado un gran interés en que las autoridades tribales de indígenas norteamericanos formalicen su participación a través del documento de *Bases de Coordinación*.

El desarrollo del documento de *Bases de Coordinación* ha dado como resultado una mayor participación de las autoridades estatales ambientales mexicanas en el Programa Frontera XXI. Después de años de haber sido excluidos, el avance actual para comprometerlos en este proceso es muy gratificante y, de hecho, vital para abordar los problemas ambientales fronterizos a largo plazo.

El documento de *Bases de Coordinación*, que fue desarrollado por los estados fronterizos, los gobiernos federales y la *Western Governors' Association* (Asociación de Gobernadores del Oeste), es un importante movimiento hacia la coordinación interinstitucional. El documento no abarca lo suficiente para remediar los problemas que se

pueden observar en el funcionamiento de algunos grupos de trabajo de Frontera XXI. Todavía hay una gran necesidad de estándares mínimos de desempeño para cada grupo de trabajo de Frontera XXI. El documento de *Bases de Coordinación* establece que los grupos de trabajo deberán reunirse por lo menos una vez al año. Si ésta es la única interacción entre los participantes, el avance será ilusorio para aquellos grupos de trabajo que sólo realizan un esfuerzo mínimo para colaborar con los gobiernos estatales, locales y tribales, así como con el público.

Los grupos de trabajo funcionan de maneras muy diferentes y algunos se reúnen con muy poca frecuencia. La ausencia de procedimientos operativos formalizados para los grupos de trabajo ha llevado a una disparidad contraproducente entre los grupos de trabajo. Algunos se reúnen únicamente una vez al año y tienen un avance verdaderamente negligente, mientras que otros, tales como el Grupo de Trabajo de Residuos Peligrosos y Sólidos, generalmente se coordinan con las autoridades tribales, estatales y locales de una manera ejemplar, con conferencias telefónicas frecuentes y planeadas. Para garantizar una coordinación interinstitucional adecuada, la EPA y la SEMARNAP deberán establecer requisitos de desempeño mínimos para todos los grupos de trabajo y deberán promover el establecimiento de subgrupos de trabajo regionales en los casos en que las autoridades tribales, estatales y locales coincidan en que los subgrupos de trabajo serían útiles.

El Consejo también reconoce que muchos de los proyectos de Frontera XXI han sido etiquetados con el término erróneo de "subgrupo de trabajo". Este término lleva a la conclusión equivocada de que el Programa Frontera XXI tiene muchos subgrupos de trabajo funcionales operando a lo largo de la frontera. Los términos "subgrupo" y "proyecto" no deben intercambiarse. Los subgrupos de trabajo deben tener una sede regional y llevar a cabo reuniones programadas regularmente, con agendas y una representación amplia. Los subgrupos de trabajo deben estar también copresididos específicamente por representantes estatales siempre que sea posible, como se describe en el

documento *Bases de Coordinación* de Frontera XXI. El reconocimiento de criterios como éstos, ayudará a la identificación de los subgrupos legítimos que trabajan a lo largo de la frontera, como son aquéllos formados bajo el Grupo de Trabajo de Cooperación en Aplicación de la Ley de Frontera XXI.

La EPA ha aumentado sus esfuerzos para atraer a las tribus de EUA al Programa Frontera XXI. La Conferencia Tribal de Frontera XXI, llevada a cabo en San Diego, la asignación de fondos para infraestructura fronteriza de las tribus, el nombramiento de un coordinador tribal de Frontera XXI en la Región 9 de EPA y la inclusión de representantes tribales en el Retiro Fronterizo Arizona-EPA, son prueba de que la EPA está realizando un esfuerzo verdadero. Los miembros tribales en México han estado limitados históricamente a participar en Frontera XXI como individuos. La suma de estados y tribus ha sido muy positiva; a continuación debemos buscar una apertura del Programa Frontera XXI para las ONG ambientales y otras formas de sociedades civiles, así como para las voces del sector privado.<sup>4</sup>

Además de los gobiernos federales, otros participantes de Frontera XXI han logrado ciertos avances en sus esfuerzos por integrar a los gobiernos estatales y locales al programa. La COCEF y el BDAN han hecho adelantos notables para integrar entidades estatales y locales a sus actividades de planeación. Aunque existen algunos programas similares de infraestructura ambiental para comunidades indias, los representantes tribales han hecho un llamado para intensificar el acceso al BDAN y a la COCEF, lo cual puede y debe ser considerado por la Administración. A través de una declaración con consejo de 1999, la Conferencia de Gobernadores Fronterizos, los diez gobernadores de los estados fronterizos de EUA y México también expresaron un fuerte interés en nominar a los representantes estatales en el Consejo Directivo y en el Consejo Consultiva de la COCEF, según el acuerdo lateral del TLC, que requiere de representación estatal.

El consorcio de cinco universidades norteamericanas, que componen SCERP, junto con sus siete asociados de universidades mexicanas, también han demostrado un interés mayor en atraer a los estados y a las tribus,

<sup>4</sup> La posibilidad de que las tribus binacionales participen en la siguiente reunión con consejo del GNEB y del CCDS es un paso positivo hacia una colaboración más intensa.

mediante la detección de necesidades y solicitud de información en sus agendas de investigación propuestas. Asimismo, el SCERP ha buscado asesoramiento sobre los mecanismos apropiados para integrar más ampliamente en sus operaciones a las tribus y a los estados mexicanos e instituciones académicas mexicanas. El prospecto de mejoras tangibles en las actividades del SCERP es bueno, siempre y cuando la administración del consorcio continúe trabajando con los estados y las tribus para desarrollar investigación aplicada con clientes definidos y aplicaciones prácticas. Además, la conversión del SCERP a la investigación programática, en lugar de la agenda de investigación guiada individualmente, es positiva. Asimismo, tenemos grandes esperanzas en que la evaluación de las necesidades fronterizas de SCERP y COCEF sea un vehículo para hacer una mejor planificación regional y determinar mejor la prioridad de los proyectos de infraestructura ambiental. El Consejo también sugiere que el SCERP tenga la responsabilidad principal de recopilar y analizar la información anual del indicador ambiental, con el fin de evaluar las condiciones ambientales a lo largo de la frontera. En cooperación con sus socios académicos mexicanos, el SCERP parece singularmente calificado para llevar a cabo esta función vital en la

También se ha omitido a la sociedad civil y a los grupos interesados del sector privado. La participación del sector privado es particularmente crítica debido a la necesidad de que participe en el diseño y realización de programas de tratamiento previo industrial, que la FUMEC ha intentado apoyar para las comunidades fronterizas. Debido a que se ha enfocado a cuestiones del agua, algunas de las deficiencias de la FUMEC pueden ser atribuidas, en parte, al Grupo de Trabajo del Agua de Frontera XXI, el cual ha sido objeto de una extensa crítica y cuyo campo de acción ha sido mal definido con respecto a las actividades de la CILA.

La CEC es una organización trilateral entre Estados Unidos, Canadá y México, pero algunas de sus actividades han sido ligadas al Programa Frontera XXI (*Documento Marco*, páginas I.9 y II.3, artículo 7). Como resultado de una seria controversia en relación con el estudio de su Artículo 13 sobre el Río San Pedro, de importancia global y que corre a través de la frontera de Arizona-Sonora, la

CEC aprendió mucho sobre el importante valor de integrar las perspectivas locales, tanto los puntos de vista de los gobiernos, como de los ciudadanos. Como participante de Frontera XXI, la CEC ha logrado un avance considerable en la cooperación interinstitucional (*Documento Marco*, página I.9). La misión más amplia de la CEC, que involucra a toda América del Norte, junto con sus oficinas centrales con sede en Canadá, presenta retos de cooperación interinstitucional en la frontera, pero su personal multinacional aborda estos asuntos con mucha capacidad.

### AVANCES HACIA LA MISIÓN Y META DE FRONTERA XXI

La meta principal de Frontera XXI es "promover el desarrollo sustentable en la región fronteriza, buscando un equilibrio entre los factores sociales y económicos, así como la protección del medio ambiente en las comunidades fronterizas y en las áreas naturales" (*Documento Marco*, página I.1). Una lectura precisa del *Documento Marco* de Frontera XXI pone en claro que la meta del programa es promover el desarrollo sustentable, sin tener una aspiración paralela por lograrlo. En consecuencia, los esfuerzos del Programa Frontera XXI de la EPA para promover el desarrollo sustentable a través de eventos, tales como el Instituto Fronterizo 1998 que se llevó a cabo en Río Rico, Arizona, y el Taller de Desarrollo Sustentable 1999 realizado en Brownsville, Texas, así como las diversas actividades que son consistentes con un desarrollo sustentable, pudieran ser identificados como una evidencia del éxito del programa. Sin embargo, promover el desarrollo sustentable sin una aspiración por lograrlo parece trivializar el esfuerzo masivo de coordinación binacional que está encaminado y dirigido hacia el desarrollo sustentable.

Algunos perciben una desconexión evidente entre la meta de desarrollo sustentable del Programa Frontera XXI y las actividades realizadas bajo su tutela. El propósito y la composición del programa son inadecuados para llevar verdaderamente a la región fronteriza hacia el desarrollo sustentable.

Si la única medida de efectividad del programa fuera los avances de la región fronteriza hacia el desarrollo sustentable, se podría considerar que el programa es un fracaso. Sin embargo, esto ignoraría los importantes avances

que se han logrado en cuanto al control y la prevención de la contaminación entre EUA y México. También ignoraría el fuerte impacto de los factores socioeconómicos norteamericanos, que constantemente nos alejan más del desarrollo sustentable a lo largo de la frontera.

Sin importar la definición que uno emplee, el desarrollo sustentable en la región fronteriza EUA-México es ahora una meta más distante de lo que era en 1996, cuando se inició el Programa Frontera XXI. En los tres años que ha existido el programa, la población de la región fronteriza ha aumentado de aproximadamente 11 a 12 millones de personas y actualmente continúa creciendo a un ritmo extraordinario; las proyecciones sugieren que la población aumentará a 24 millones de personas en el año 2020. El crecimiento de la región fronteriza está, en gran medida, incentivado por la disparidad económica que existe en cada lado de la frontera internacional, la cual separa y a la vez une a las dos naciones.

Un elemento clave de este crecimiento es la industrialización de la frontera norte de México, estimulada por la demanda de Estados Unidos de artículos de consumo baratos. En todo el mundo, las compañías que compiten en el mercado mundial han tomado decisiones comerciales razonables para buscar mano de obra barata disponible en las naciones en desarrollo. Muchas industrias que requieren mano de obra intensiva, en su mayor parte estadounidenses, durante décadas han buscado disminuir costos de embarque y tener acceso inmediato a las instalaciones, incluyendo proveedores, estableciendo operaciones en comunidades de México, particularmente a lo largo de la frontera. Lo anterior se facilitó más por la adopción de leyes para instalaciones de ensamblaje y manufactura "afianzadas", con un tratamiento favorable de tarifas de importación y exportación, conocidas como maquiladoras. Con frecuencia, las maquiladoras están unidas a instalaciones en EUA de compañías relacionadas, que incluyen la administración, el almacenamiento, la distribución y otras funciones; en conjunto se les conoce como "plantas gemelas".

La industria maquiladora ha ofrecido nuevas oportunidades a personas de otras zonas de México, donde

los problemas socioeconómicos, incluyendo altas tasas de desempleo y salarios muy bajos, son más severos. El resultado ha sido una afluencia a las comunidades fronterizas de cientos de miles de personas provenientes del interior del país, particularmente del centro y sur de México. Debido a que el número de emigrantes puede exceder las oportunidades de trabajo en las maquiladoras, algunos individuos permanecen desempleados o subempleados en las comunidades fronterizas. Como consecuencia de esto, muchas personas deben complementar sus ingresos trabajando en múltiples empleos o compartiendo con otros los gastos domésticos.

Un informe de 1999 del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI),<sup>5</sup> indica que las maquiladoras emplean a más de un millón de trabajadores en México, con aproximadamente 804,000 de estos trabajos ubicados en la región fronteriza. El informe también indica que el salario promedio de los obreros de las maquiladoras es de aproximadamente US\$1.00 por hora, incluyendo prestaciones (o sea, aproximadamente US\$2,500 anuales). El salario promedio por hora para trabajadores de nivel técnico es de aproximadamente US\$2.90, incluyendo prestaciones (o sea, aproximadamente US\$6,700 anuales).<sup>6</sup> Un informe de 1999 del U.S. Department of Labor (Departamento de Trabajo de EUA)<sup>7</sup> indica que el salario promedio en las maquiladoras para el "procesamiento para exportación" era de US\$14.00 por día en 1998, o aproximadamente US\$1.56 por hora, excluyendo prestaciones, tales como comidas y subsidio para casa habitación si están disponibles.

Mientras que los salarios en las maquiladoras son considerablemente más altos que el salario mínimo en México (US\$3.00 por día), el mantenimiento de salarios absolutamente bajos en ambos lados de la frontera, aunado al rápido crecimiento de la región, contribuyen, sin duda, a los problemas ambientales y de salud ambiental que existen a lo largo de la frontera. Algunos críticos aseveran que la gran distancia física entre las comunidades fronterizas y los propietarios de las instalaciones de plantas gemelas (las compañías matrices) genera un sentido de indiferencia hacia las llamadas

<sup>5</sup> Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), febrero de 1999 - *Estadísticas Económicas, Industria Maquiladora de Exportación*.

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Departamento de Trabajo de EUA, 1999 - *Tendencias Laborales Extranjeras en México*.

"corporaciones de propietarios ausentes". Mientras que algunas plantas gemelas aún tienen que atender con efectividad los problemas de las comunidades fronterizas, debe mencionarse que otras se consideran ciudadanos corporativos modelo. A pesar de todo, las operaciones de plantas gemelas con frecuencia minimizan los impuestos pagados a México, evitando que sus maquiladoras sean centros con utilidades. Además, cuando las maquiladoras pagan impuestos a la burocracia financiera centralizada en la Ciudad de México, muchos de estos impuestos no regresan a las comunidades fronterizas y en su lugar se emplean para atender necesidades en cualquier otra parte de México.

La base de impuestos de las comunidades fronterizas de EUA y México es con frecuencia demasiado pequeña para las necesidades actuales, y mucho menos es suficiente para proveer infraestructura para el crecimiento proyectado. El resultado es que las comunidades fronterizas no pueden generar lo suficiente, en recaudación de impuestos, para apoyar a las entidades gubernamentales que implementan y administran los sistemas de infraestructura ambiental para agua potable, recolección de aguas negras, tratamiento de aguas residuales, manejo de desechos sólidos y proyectos de pavimentación de caminos, los cuales son necesarios para controlar la contaminación del aire por partículas suspendidas. Es así como este problema socioeconómico se manifiesta en problemas domésticos y transfronterizos, tanto ambientales como de salud.

Muchos de los ciudadanos de la región fronteriza no pueden pagar la vivienda básica que se requiere para un estándar de vida satisfactorio. La población empobrecida en las comunidades fronterizas, ya sea de empleados, desempleados o subempleados, da origen a las barriadas, frecuentemente llamadas *colonias*. Las *colonias* se localizan en ambos lados de la frontera y generalmente adolecen de la falta de sistemas de agua potable y de drenaje. Durante el invierno, las viviendas inadecuadas provocan que se encienda carbón dentro de las casas para calentarse, lo cual puede llevar a condiciones de poca seguridad y ha tenido como resultado muertes ocasionadas por el monóxido de carbono que se acumula dentro de las casas. También representa una fuente de contaminación del aire en un área de tamaño importante. Los sistemas inadecuados de manejo

de las aguas residuales en las colonias contaminan los ríos y mantos freáticos que comparten las fronteras.

En este escenario terriblemente insustentable, se tiene como corolario ineludible una fuerte dependencia de los subsidios de EUA, en caso de atenderse las necesidades para proteger a los residentes de las comunidades fronterizas estadounidenses. Muchos sostienen que el fondo de subsidios de EUA es la fuente monetaria apropiada para atender los problemas ambientales fronterizos, ya que los beneficios económicos los reciben los consumidores a través de Estados Unidos al adquirir productos que fueron ensamblados o manufacturados en la región fronteriza. Sin embargo, una dependencia a largo plazo de los fondos de subsidios federales puede colocar en riesgo el medio ambiente fronterizo, en caso de que dichos fondos continúen siendo reducidos, tal como ha sido la tendencia reciente.

A pesar de que el BDAN ha logrado avances notables para llevar a las comunidades fronterizas hacia soluciones sustentables financieramente, estima que durante los próximos diez años serán necesarios mil millones de dólares en nuevos fondos para subsidios (*Perspectiva a Diez Años de la Frontera EUA-México del BDAN*, verano de 1999). La ausencia de este fondo para subsidios hará que los préstamos del BDAN a las comunidades fronterizas en ambos países no se puedan proporcionar. El Consejo observa que el Congreso redujo a la EPA, para el Año Fiscal 2000, la asignación para necesidades de infraestructura fronteriza, de US\$100 millones a US\$50 millones. Esta reducción considerable en las asignaciones de la EPA para proyectos de infraestructura del agua y aguas residuales en la frontera, impedirá la construcción de proyectos necesarios y representa un retraso mayor para las comunidades pobres a lo largo de la frontera.

Es necesaria una estrategia a largo plazo para atender de raíz la causa de la naturaleza insustentable del crecimiento de la región fronteriza. El gobierno de Estados Unidos debe atraer al gobierno mexicano y al sector privado hacia un compromiso para la búsqueda de nuevos mecanismos económicos que atiendan las necesidades ambientales y humanitarias, sin la eterna dependencia de los subsidios federales, cada vez más mayores. Una parte integral de estas discusiones gubernamentales con el sector privado, deberá ser la búsqueda de viviendas de

bajo costo para cada empleado de compañías que sean propiedad de estadounidenses. Óptimamente, deberá buscarse una compensación económica apropiada para los trabajadores de la planta gemela, con el fin de garantizar que puedan adquirir una vivienda adecuada, atendiendo al mismo tiempo las necesidades de infraestructura auxiliar.

Dado que el TLC es el primer tratado de libre comercio que contiene estipulaciones para tratar con los problemas ambientales que se presenten en el contexto de relaciones y disputas comerciales y, debido a que el paquete del TLC incluye dos acuerdos laterales ambientales, su éxito final depende del desarrollo e realización de una estrategia económica a largo plazo para el bienestar ambiental de la región fronteriza de EUA-México. Se trata de un problema nacional, que requiere de la cooperación innovadora de los sectores público y privado para solucionarse.

## OTROS ASUNTOS DE FRONTERA XXI

Como se mencionó arriba, la cooperación binacional sobre cuestiones de recursos naturales es de fecha anterior al Programa Frontera XXI. Cuando se desarrolló Frontera XXI, Recursos Naturales era uno de los tres nuevos grupos de trabajo creado por los gobiernos federales, sin consultar a los gobiernos estatales o locales. La inclusión de un Grupo de Trabajo de Recursos Naturales del Programa Frontera XXI ha ocasionado aprehensión y cierta confusión, mientras que el beneficio producido ha sido mínimo para aquéllos que han trabajado juntos durante muchos años en cuestiones binacionales de recursos naturales, sin la tutela de Frontera XXI.

La aprehensión pública, ampliamente difundida, sobre el componente de recursos naturales de Frontera XXI, puede remontarse a los poderes del *Endangered Species Act* (ESA, o Acta de Especies en Peligro de Extinción) y a las acciones de las agencias federales de administración de tierra y de la vida silvestre en el oeste de Estados Unidos.<sup>8</sup> Esto llegó a ser particularmente alarmante para algunos, cuando los poderes del ESA fueron observados en el contexto de la región fronteriza EUA-México. Muchos

se preguntaron cuáles podrían ser los resultados o las acciones. El ESA sí tiene implicaciones para los derechos de propiedad privada en los Estados Unidos, incluyendo la administración de la tierra y el agua. La inclusión del tema de los recursos naturales en el Programa Frontera XXI introdujo un elemento de volatilidad que, en algunos círculos, calificó por completo a todo el Programa Frontera XXI. Muchos de los representantes de instituciones ambientales en EUA tenían la preocupación de que algunas acciones relacionadas con el ESA, que ocurrieron dentro de la franja de 100 kilómetros definida como región fronteriza, pudieran mal interpretarse como "acciones" de Frontera XXI y así generar una conmoción sobre el programa entero.

Las instituciones estatales de recursos naturales no han adoptado con prontitud el Programa Frontera XXI, sino que han preferido manejar sus proyecciones binacionales a través de otros foros ya existentes. También hemos observado que el Programa Frontera XXI, como mecanismo de coordinación, ha sido de muy poco benéfico para los seguimientos del DOI sobre cuestiones de recursos naturales en general. Mientras tanto, el DOI ha tenido mucho éxito con su contraparte mexicana (SEMARNAP), sin tener que ondear la bandera de Frontera XXI.

Es obvio que el Grupo de Trabajo de Recursos Naturales no encaja bien en el Programa Frontera XXI, que es esencialmente un esfuerzo para el control y prevención de la contaminación. Algunos miembros del público hicieron un llamado para la inclusión de asuntos de recursos naturales durante el período de comentarios públicos para el *Documento Marco* de Frontera XXI, pero está claro ahora que otros miembros del público creen que deben excluirse. El GNEB reconoce el punto de vista más holístico de México sobre el medio ambiente, que ha integrado los recursos naturales con otras responsabilidades de la calidad ambiental bajo una sola institución federal, llamada SEMARNAP. Sin embargo, el esquema regulador, fundamentalmente diferente en los Estados Unidos, así como sus sensibles implicaciones políticas, deberán evaluarse como consideraciones importantes para la estructura actual del programa y para el contenido futuro de un programa sucesor después del año 2001.

<sup>8</sup> Observamos que algunos de nosotros pensamos que el ESA carece de una autoridad adecuada para realmente hacer cumplir su mandato, mientras que muchos otros consideran que su autoridad es muy fuerte.

Mientras que algunos de los anexos al *Acuerdo de La Paz* abordan problemas del aire, el GNEB también observa la ausencia de una institución binacional que se encargue de proporcionar ayuda financiera para atender los problemas de calidad del aire. Conforme emergen los resultados de los estudios binacionales de la calidad del aire, se está haciendo evidente que algunas fuentes del área, tales como los caminos sin pavimentar y la falta de un transporte público adecuado, representan importantes riesgos para la salud de los residentes fronterizos. Aun cuando los proyectos de pavimentación de caminos se llevan a cabo con ayuda estatal y federal, las comunidades estadounidenses y mexicanas padecen los mismos problemas financieros mencionados anteriormente en cuanto a la infraestructura del agua y de las aguas residuales. Ambos gobiernos federales deberán evaluar posibles mecanismos financieros para ayudar con los problemas transfronterizos de contaminación del aire, que abarcan desde la quema de rellenos de basura hasta caminos sin pavimentar.

El mismo Programa Frontera XXI parece contar con fondos mínimos, pero su existencia ha elevado la conciencia de la necesidad de disponer de fondos adicionales para la infraestructura ambiental binacional. Aun así, las asignaciones del Congreso para programas ambientales en general han disminuido, en particular, para programas ambientales fronterizos. Esta tendencia es muy desconcertante porque las necesidades de la región fronteriza no son atendidas debido al déficit financiero.

Un segundo aspecto de los problemas financieros se relaciona directamente con la asignación interna de la EPA de fondos para la frontera. La mayor parte de los fondos relacionados con la frontera, aparentemente proviene de otros programas de la EPA, tales como el manejo del agua y de aguas residuales, pero no existe un proceso firme para la asignación de estos fondos a las necesidades fronterizas. Además, parece que en el presupuesto de la EPA no existe estrictamente una partida para financiar programas fronterizos, con la posible excepción de fondos para la infraestructura del agua y de aguas residuales. El enlace funcional entre las iniciativas y la distribución de fondos del Programa Frontera XXI no está claro en este

momento. La EPA deberá desarrollar un enlace estratégico entre las actividades realizadas bajo el Programa Frontera XXI y el financiamiento necesario para llevar a cabo esas actividades durante el curso del programa. Se trata de un asunto muy difícil, debido a la naturaleza anual de las asignaciones del presupuesto. Sin embargo, las asignaciones en el presupuesto deberán iniciarse y darles seguimiento con tanto compromiso, fuerza y cooperación interinstitucional como se requiera para las mismas actividades del proyecto. Lo anterior también puede eliminar cierta ambigüedad sobre el Programa Frontera XXI al allanar el camino para el desarrollo de una definición más precisa para describir un proyecto o actividad de Frontera XXI. Una partida en el presupuesto de la EPA podría establecer una prueba decisiva para definir un proyecto o actividad dentro de Frontera XXI. A su vez, esta prueba decisiva deberá establecer que las amplias necesidades de la coordinación binacional, fundamentales para el éxito del programa, requieren un apoyo financiero firme y consistente.

Observamos que el presupuesto operacional de la COCEF puede escasamente ser suficiente para los esfuerzos que persigue respecto a una infraestructura del agua y de aguas residuales, pero, suponiendo que se identifiquen recursos adicionales, el mandato de la institución deberá ampliarse con el objeto de atender la necesidad instalaciones de *treatment, storage and disposal* (TSD, o tratamiento, almacenaje y disposición final) adicionales para el manejo de residuos peligrosos. La escasez crítica de este tipo de instalaciones, particularmente en México, suscita serias preocupaciones sobre la eliminación final de residuos peligrosos en la región fronteriza. Las instalaciones TSD representan tentativas de negocios para el sector privado, pero la COCEF podría desempeñar un papel muy útil en la promoción y certificación del establecimiento de dichas instalaciones en México.

También con relación a los desechos peligrosos, aún se necesitan esfuerzos binacionales para garantizar la integridad, precisión y compatibilidad de los mecanismos para rastrear residuos peligrosos, Haztraks de EUA y SIRREP de México, que se supone atienden el transporte

<sup>9</sup> Algunos representantes de las comunidades fronterizas anhelan que Frontera XXI desarrolle un informe de indicadores de seguimiento, el cual sería especialmente útil para lograr coordinación con el proceso OECD.

en el escenario transfronterizo. La adecuación y compatibilidad de estas dos bases de datos son necesarias para garantizar que los generadores de desechos peligrosos manejen adecuadamente y de acuerdo con las leyes aplicables, los materiales peligrosos.

## CONCLUSIÓN

Frontera XXI, como plan a cinco años, ve más allá de los ciclos separados de asignación del Congreso, aunque no es capaz de tener una visión a largo plazo. De manera notable, intenta poner en su lugar el uso de indicadores, a largo plazo, de la salud humana y del ecosistema.<sup>9</sup> Todavía está muy enfocado a la interacción federal y no ha logrado del todo tener éxito en fortalecer las instituciones o en fomentar totalmente el apoyo del público. Sin embargo, ha hecho que el trabajo de los grupos de trabajo de La Paz sea más explicable al público a través de su transparencia individual o su deficiencia para trabajar de manera transparente.

Dado que Frontera XXI es una continuación del IBEP y es el resultado del *Acuerdo de La Paz*, firmado por los presidentes de ambos países en 1983, es probable que Frontera XXI, o un sucesor similar, continúe funcionando como un mecanismo de coordinación para los dos países. Si Frontera XXI continúa enfatizando la transparencia al público, así como a los gobiernos tribales, estatales y locales, habrá más participación de dichos gobiernos, de las ONG y del sector privado en el proceso de grupo y subgrupo de trabajo. Muy probablemente esto también significará un proceso más largo para la toma de decisiones. Conforme la descentralización continúe resultando en una mayor capacidad de toma de decisiones por parte de los gobiernos estatales y locales, particularmente en México, habrá más colaboración, de estado a estado, en los proyectos locales regionales. Ya se puede ver colaboración entre los cuatro estados fronterizos de EUA y los seis de México, gracias a la Alianza de los Diez Estados que irónicamente se consolidó por temor a ser excluida del Programa Frontera XXI.

Probablemente los gobiernos federales desempeñarán un papel diferente en este paradigma de toma de decisiones.

Las mejores comunicaciones y diálogo que existen entre los funcionarios ambientales estatales y federales de los EUA y México es un beneficio importante del Programa Frontera XXI. Se han implementado una variedad de proyectos binacionales, que sin el Programa Frontera XXI u otro mecanismo de coordinación binacional tal vez no hubieran sido posibles. Debemos asegurarnos de que las vías de comunicación que llevaron a dichos proyectos continúen disponibles, ya que son las bases fundamentales para que los esfuerzos binacionales cooperativos mitiguen los problemas ambientales. Igual que cualquier esfuerzo de coordinación masivo, el Programa Frontera XXI es susceptible de mejorarse y éste será siempre el caso.

El GNEB espera ver una descentralización más rápida y un mayor otorgamiento de poder a los gobiernos locales, conforme el Programa Frontera XXI siga madurando. La delegación de autoridad y la necesidad de mayor implantación local deberá ir acompañada de una distribución proporcionada de fondos para apoyar la incorporación de los gobiernos tribales, estatales y locales, lo cual es vital para el éxito del programa.

En el contexto más amplio del comercio, medio ambiente y calidad de vida, el éxito final del TLC depende en gran medida de la habilidad de las partes involucradas para mitigar y, siempre que sea posible, remediar los desafiantes problemas ambientales de la región fronteriza, cuyo crecimiento es muy rápido. Nunca será demasiada la insistencia sobre la importancia de resolver estos problemas ambientales de una manera cooperativa y binacional. El Programa Frontera XXI es el único mecanismo de coordinación que existe para este fin, en consecuencia, el GNEB apoya el programa y alentamos a los gobiernos federales a perpetuar estos esfuerzos binacionales más allá del año 2001. Dichos esfuerzos deberán acompañarse de un financiamiento proporcional por parte de ambos gobiernos federales.

Agosto de 2000

Ma. Julia Carabias Lillo

Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca  
México, D.F.

Desde su elaboración en 1995, el Programa Frontera XXI estableció la participación pública en seguimiento y orientación de su gestión ambiental, como una de sus tres líneas estratégicas de acción. Como parte de ello, me complace dar a conocer al público la evaluación que el Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable de la Región 1, hace a dicho programa, comentando sus logros y deficiencias y, sobre todo, estableciendo recomendaciones de corto y mediano plazo que buscan orientar las condiciones actuales y futuras de la planeación ambiental binacional para la frontera.